

Biehl, Dieter

Working Paper — Digitized Version

Anatomie einer Krise: Zur Situation der öffentlichen Finanzen und zu den konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte in der Bundesrepublik

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 41

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Biehl, Dieter (1975) : Anatomie einer Krise: Zur Situation der öffentlichen Finanzen und zu den konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte in der Bundesrepublik, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 41, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47973>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Anatomie einer "Krise"

Zur Situation der öffentlichen Finanzen und zu den konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte in der Bundesrepublik

von Dieter Biehl

A U S D E M I N H A L T

- Selbst unter optimistischen Annahmen über die Sozialproduktentwicklung ist 1975 in der Bundesrepublik mit einem Defizit von mindestens 55 Mrd. DM zu rechnen. Am Vollbeschäftigungs-Budgetkonzept gemessen ist es jedoch zu vier Fünfteln auf rezessionsbedingte Einnahmeausfälle zurückzuführen.
- Auf fast 70 Mrd. DM lassen sich die expansiven Multiplikatoreffekte nach dem Konzept des Konjunkturgerechten Haushalts für 1975 schätzen. Sie sind etwa halb so groß wie die bereinigte rechnerische Nachfrangelücke, die sich aus den Schwächetendenzen der privaten Nachfrage ergibt, und damit nur bedingt konjunkturgerecht.
- Es ist darüber hinaus zu befürchten, daß die Länder, insbesondere aber auch die Gemeinden - wie 1966/67 - unter dem Einfluß rückläufiger Steuereinnahmen ihre Ausgaben prozyklisch gekürzt haben und noch laufend kürzen. Dies könnte Ausgabensenkungen bis zu 13 Mrd. DM zur Folge haben. Entsprechend niedriger wären dann die expansiven Effekte und damit auch der Auslastungsgrad des Produktionspotentials.
- Soweit ein neues Konjunkturprogramm lediglich diese prozyklischen Ausgabenkürzungen wieder kompensiert, bestehen bei der absehbaren Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage keine finanzierungspolitischen Bedenken und auch kaum Konflikte mit dem Ziel der Preisstabilität. Voraussetzung ist allerdings, daß die Bundesbank und die haushaltspolitischen Instanzen eng kooperieren und daß die Programme schnell beschlossen sowie zügig durchgeführt werden.
- Im Rahmen einer Modellrechnung läßt sich zeigen, daß unter realistischen Annahmen die Haushaltsdefizite zwar 1976 noch steigen, bis 1980 aber absolut zurückgehen oder sogar wieder einem Einnahmenüberschuß Platz machen. Nur bei extrem ungünstigen Annahmen käme 1980 ein Defizit von über 100 Mrd. DM zustande. Die Haushaltspolitik behält Spielraum selbst für Steuersenkungen.

A 92682 75

Walter Biehl

Anatomie einer "Krise"

Zur Situation der öffentlichen Finanzen und zu den konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte in der Bundesrepublik

Konjunkturgerechte Defizite oder Finanzkrise?

Das Anwachsen der Defizite der öffentlichen Haushalte auf voraussichtlich mindestens 55 Mrd. DM¹ im Jahre 1975 hat anscheinend Emotionen wieder geweckt, die aus der hausväterlichen Sicht einer "gesunden" Finanzwirtschaft mit diesem Phänomen verbunden werden können. Obwohl spätestens seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre genügend bekannt sein sollte, daß zwar eine einzelne Person ihr Vermögen vergrößern kann, wenn sie mehr spart, daß aber deswegen noch nicht notwendigerweise auch eine Volkswirtschaft, wenn sie ihre Ausgaben für Güter und Leistungen stark kürzt, insgesamt "reicher" wird, feiert dieser Trugschluß der Verallgemeinerung gegenwärtig wieder fröhliche Urständ. Die Balkenüberschriften der Presse sprechen eine unmißverständliche Sprache: Ihre Skala reicht vom "Diktat der leeren Kassen" über das "drohende Chaos" und den "Teufelskreis der Defizite" bis zur Forderung nach "eiserner Sparsamkeit" und der Behauptung, die nächste Steuererhöhung sei "unausweichlich".

Selbst unter Ökonomen ist die Vorstellung weit verbreitet, nur in der Rezession sei "sparen" politisch durchsetzbar, weil - um ein geflügeltes Wort der sechziger Jahre abzuwandeln - leere Kassen nicht "sinnlich" machen könnten. Wie 1966/67 macht auch jetzt wieder das Wort vom "Jäten und Säen" die Runde. Damit ist gemeint, daß einerseits konsumtive Ausgaben gekürzt werden sollten, um die öffentlichen Finanzen zu sanieren, andererseits jedoch gleichzeitig investive Ausgaben erhöht werden müßten, um die Konjunktur anzukurbeln.

Ein großer Teil der Verwirrung in der öffentlichen Diskussion und auch einige Widersprüche in Vorschlägen und Stellungnahmen rühren daher, daß kurzfristige und mittel- bis langfristige Aspekte nicht immer klar auseinandergehalten werden. So sind beispielsweise die Fragen nach dem mittel- und langfristigen Anteil des Staates am Produktionspotential, nach dem "richtigen" strukturellen Defizit und danach, ob Steuererhöhungen notwendig sind oder nicht, analytisch und wirt-

* Der Verfasser dankt Karl-Heinz Jüttemeier für seine intensive Mitarbeit, insbesondere für die Berechnungen, die den Tabellen 1 und 2 zugrundeliegen, sowie Hubertus Müller-Groeling, Klaus-Dieter Schmidt, Peter Trapp und Norbert Walter für die kritische Durchsicht des Manuskripts und zahlreiche Anregungen. Irrtümer und Fehler dieses Beitrags gehen natürlich nicht zu ihren Lasten.

¹ Alle hier und im folgenden verwendeten Haushaltszahlen entsprechen den Abgrenzungen nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und schließen auch die Sozialversicherungen ein. Das Finanzierungsdefizit nach der haushaltsstatistischen Abgrenzung liegt 1975 schätzungsweise rd. 10 Mrd. DM höher bei rd. 65 Mrd. DM.

schaftspolitisch zu trennen von den aus kurzfristiger stabilisierungspolitischer Sicht relevanten Fragen, inwieweit das absehbare Defizit für 1975 konjunkturgerecht ist und ob nicht der Staat durch eine hohe Verschuldung den privaten Kapitalmarkt belastet.

Um diese und ähnliche Fragen konsistent beantworten zu können, muß man die gegenwärtige tatsächliche Situation einer gedachten gegenüberstellen, die sich als Referenzsystem oder Meßkonzept aus volkswirtschaftlichen Zusammenhängen begründen läßt. Damit dabei Fehlschlüsse vermieden werden, die daraus entstehen, daß man von Relationen ausgeht, die von der derzeitigen Rezession verzerrt sind, muß dieses Meßkonzept mittelfristig angelegt und potentialorientiert sein. Nur von einem solchen Meßkonzept her können die kurzfristigen stabilisierungspolitischen Zusammenhänge richtig beurteilt werden.

Grundzüge eines mittelfristigen und potentialorientierten Meßkonzepts für die Beurteilung konjunktureller Wirkungen der Haushaltspolitik

Auch wenn aus kurzfristiger Sicht und unter dem Eindruck von Konjunkturschwankungen die stabilisierungspolitische Zielsetzung immer wieder in den Vordergrund tritt, kommt dem Allokationsziel und dem Distributionsziel aus mittel- und langfristiger Sicht Priorität zu. Das heißt nicht, daß sich die Haushaltspolitik nicht um die von ihr ausgehenden konjunkturellen Effekte zu kümmern hätte - ganz im Gegenteil. Es bedeutet aber, daß ein Meßkonzept für die Beurteilung dieser Wirkungen von den prioritären mittelfristigen Zielsetzungen auszugehen hat.

Unter dem Blickwinkel des Allokationsziels und des Distributionsziels müssen die politischen Instanzen auf den verschiedenen Ebenen Entscheidungen darüber fällen, wieviele und welche der insgesamt für eine Volkswirtschaft verfügbaren Ressourcen für die Erfüllung öffentlicher Zwecke eingesetzt werden sollen. Als Instrumente, deren sich die öffentlichen Hände dabei bedienen können, kommen vor allem die Ausgaben in Betracht; mit ihrer Hilfe nimmt der Staat denjenigen Teil des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials in Anspruch, den er braucht, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Damit in einer Volkswirtschaft mittel- und langfristig das Produktionspotential nicht überbeansprucht wird, muß gleichzeitig die private Nutzung der Ressourcen in dem Maße zurückgedrängt werden, wie es erforderlich ist, um Vollbeschäftigung bei stabilem Preisniveau und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht zu sichern. Historisch gesehen hat sich zu diesem Zweck eine von Staat zu Staat und auch für den einzelnen Staat im Zeitablauf unterschiedliche Kombination von Zentralbankpolitik und Haushaltspolitik herausgebildet, die durch eine bestimmte Relation zwischen Steuer- und Kreditfinanzierung auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte charakterisiert ist.

Um für die mittelfristige Finanzplanung Informationen darüber zu erhalten, welche Relation von Steuer- und Kreditfinanzierung sich als kompatibel erwiesen hat und an die sich die privaten Wirtschaftssubjekte angepaßt haben, liegt es nahe,

dafür ein nicht zu weit in der Vergangenheit zurückliegendes Basisjahr auszuwählen, das einigermaßen den gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen entspricht. Das ist die Grundidee für das vom Sachverständigenrat entwickelte Konzept des "Konjunkturneutralen Haushalts"¹, auf den auch das erweiterte Meßkonzept des "Konjunkturgerechten Haushalts" aufbaut². Aus ihr läßt sich unter vereinfachenden Annahmen ableiten, daß die im Basisjahr gegebene Relation zwischen Steuereinnahmen und Ausgaben für den konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalt, der relative Basisjahr-Haushaltssaldo, als Referenzgröße für die Beurteilung konjunktureller Wirkungen verwendet werden kann. Diese Größe ist identisch mit der mittelfristigen Verschuldungsquote, d. h. demjenigen Prozentsatz der Ausgaben, der bezogen auf das Produktionspotential durch Kreditaufnahme gedeckt werden kann. Abweichungen des tatsächlichen Haushaltssaldos von dem nach den Regeln des Konzepts berechneten konjunkturneutralen Saldo erlauben es dann, expansive oder kontraktive Impulse zu ermitteln.

Der wesentliche Unterschied dieses Konzepts im Verhältnis etwa zum traditionellen Saldenkonzept liegt darin, daß nicht jeder tatsächliche Haushaltssaldo als Indikator für expansive oder kontraktive Effekte betrachtet wird, sondern nur ein um Auslastungsgradänderungen und Preisniveauänderungen bereinigter.

Bleiben beispielsweise wie in der gegenwärtigen Rezession die tatsächlichen öffentlichen Einnahmen hinter denjenigen zurück, die bei Vollbeschäftigung angefallen wären, so wirkt das dadurch entstehende Defizit nicht expansiv, sondern bleibt konjunkturneutral: Bei unveränderten Ausgaben nimmt der Staat ja nach wie vor nur denjenigen Teil des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials in Anspruch, den er auch ohne die Rezession für öffentliche Zwecke genutzt hätte; er erhöht also für sich genommen den Auslastungsgrad des Potentials nicht. Daß die Steuerdeckungsquote sinkt und dadurch ein Defizit entsteht, ist bei unverändertem Steuerrecht kein aktiver expansiver Vorgang, sondern spiegelt lediglich die Schwächetendenzen der privaten Nachfrage wider. Auch der Umstand, daß bei konjunkturneutraler Haushaltspolitik in der Rezession der Anteil des Staates am Sozialprodukt vorübergehend steigt, ist weder ein expansiver Vorgang noch erhöht er mittelfristig die Staatsquote, besagt er doch nur, daß die private Nachfrage, an Vollbeschäftigung gemessen, relativ zur öffentlichen Nachfrage zurückgegangen ist.

Auf einer ähnlichen Überlegung baut das in den Vereinigten Staaten entwickelte Vollbeschäftigungs-Budgetkonzept auf. Auch es bestimmt im Prinzip einen fiktiven Haushaltssaldo als Indikator für konjunkturelle Wirkungen nicht durch einen Ver-

¹ Vgl. dazu etwa die Darstellung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 1970/71: Konjunktur im Umbruch - Risiken und Chancen. Stuttgart, Mainz 1970. Ziff. 322 ff.

² Vgl. dazu D. Biehl u. a., Zu den konjunkturellen Wirkungen der Haushaltspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1970. "Die Weltwirtschaft", Tübingen, 1971, H. 2, S. 142 ff. - D. Biehl, Zum Problem der Schätzung konjunktureller Effekte öffentlicher Haushalte und ihrer wirtschaftspolitischen Beeinflußbarkeit: Der "konjunkturgerechte Haushalt" als Meßkonzept und als Planungskonzept. Referat. In: B. Gahlen, H. K. Schneider (Hrsg.), Grundfragen der Stabilitätspolitik. Tübingen 1974. S. 51 ff.

gleich der tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen, sondern stellt den tatsächlichen Ausgaben jene Einnahmen gegenüber, die bei Vollbeschäftigung angefallen wären. Beiden Konzepten gemeinsam ist die Vorstellung, daß konjunkturbedingte Mehr- oder Mindereinnahmen bei unverändertem Steuerrecht keine Anzeichen für eine aktive expansive oder kontraktive Politik darstellen, weil sich die staatliche Beanspruchung des Produktionspotentials dabei im allgemeinen nicht ändert¹.

Die Weiterentwicklung des Konjunkturneutralen zum Konjunkturgerechten Haushaltsmeßkonzept geht davon aus, daß die verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenkategorien unterschiedlich starke und zeitlich gestaffelte Nachfrageeffekte haben, und versucht, diese mit Hilfe von empirisch ermittelten Perioden-Multiplikatoren zu bestimmen. Die Wirkungen von Einnahmen und Ausgaben erstrecken sich dabei auf bis zu zwölf Quartale, wenn auch mit stark abnehmender Intensität. Außerdem wird der Überlegung Rechnung zu tragen gesucht, daß der in einem Jahr tatsächlich beobachtete Auslastungsgrad auch durch die jeweilige Haushaltspolitik mitbestimmt ist. In Anlehnung an ein von Bent Hansen entwickeltes Berechnungsverfahren, den "Pure Cycle"-Ansatz, wird dazu derjenige Teil der Gesamtnachfrage zu ermitteln versucht, der um die expansiven oder kontraktiven Effekte der Haushaltspolitik bereinigt ist². Stellt man die so bereinigte Gesamtnachfrage der hypothetischen vollbeschäftigungsadäquaten Gesamtnachfrage gegenüber, läßt sich ein "rechnerisches Nachfragedefizit" oder ein "rechnerischer Nachfrageüberschuß" ermitteln, auf die man die Multiplikatoreffekte der öffentlichen Haushalte beziehen kann. Diese Relation läßt sich als ein Maß für die relative Konjunkturgerechtigkeit der Haushaltspolitik interpretieren. Sie wird im folgenden als "Meßziffer für Konjunkturadäquanz" bezeichnet.

Mit Hilfe des Konjunkturgerechten Haushalts läßt sich also eine grobe Aussage darüber machen, wie stark die von Konjunkturneutralität abweichenden Multiplikatorwirkungen auf die Gesamtnachfrage (die "konjunkturellen Effekte"³) sind. Außerdem können diese Effekte daraufhin beurteilt werden, inwieweit sie in die richtige Richtung wirken (z. B. expansiv in der Rezession) und inwieweit sie auch von der Größenordnung her konjunkturgerecht sind.

Daß bei der Meßziffer für Konjunkturadäquanz die expansiven oder kontraktiven Effekte auf das rechnerische Nachfragedefizit oder den rechnerischen Nachfrageüberschuß bezogen und als Prozentsatz dieser Größe ausgedrückt werden, darf nicht dahingehend mißverstanden werden, als werde damit gleichzeitig als Ziel vorgegeben, die Haushaltspolitik habe stets jede Nachfragelücke etwa durch zusätzliche Ausgaben voll zu schließen oder einen Nachfrageüberhang durch entsprechende Ausgabenkürzungen voll zu beseitigen. Diese normative Uminterpretation eines Meßkonzepts ist nicht zulässig. Eine andere Sache ist jedoch,

¹ Das Vollbeschäftigungs-Budgetkonzept kennt allerdings kein Basisjahr und beurteilt die Ausgaben auch nicht im Verhältnis zum Produktionspotential. Es weicht auch noch in anderer Hinsicht vom Konjunkturneutralen Haushalt ab.

² Vgl. dazu Biehl u. a., a. a. O., S. 132.

³ Konjunkturelle Effekte dürfen also nicht mit den konjunkturellen Impulsen verwechselt werden. Die ersteren entsprechen einem Multiplikatoransatz, die letzteren einem Multiplikandenansatz.

inwieweit die haushaltspolitisch zuständigen Instanzen beispielsweise in einer starken Rezession wie der gegenwärtigen sich dazu entschließen, an der Nachfrangelücke gemessen schwache expansive Effekte nicht zu reduzieren oder sogar zu vergrößern. Ein Meßkonzept liefert dazu nur Entscheidungshilfen, aber keine Entscheidungsanweisungen¹.

Die Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen der Haushaltspolitik kann sich nicht auf die Nachfrage- und Auslastungsgradwirkungen beschränken; sie muß auch dem Ziel der Preisstabilität Rechnung zu tragen versuchen. Dies geschieht sowohl beim Konjunkturneutralen als auch beim Konjunkturgerechten Haushalt dadurch, daß für das Produktionspotential eines Jahres nicht die tatsächliche Preissteigerungsrate angesetzt wird, sondern vom jeweiligen Vorjahres-Preisniveaustand ausgehend nur die als unvermeidbar zu betrachtenden Preissteigerungen - meist die bis zum Jahresende aufgelaufenen Preisüberhänge - berücksichtigt werden. In Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat wird dieser Preisniveaustieg als "konjunkturneutrale" Preissteigerungsrate bezeichnet². Dies läuft darauf hinaus, daß bei steigendem Preisniveautrend die öffentlichen Haushalte nur dann als konjunkturneutral bewertet werden, wenn sie das Produktionspotential entsprechend der Differenz zwischen tatsächlichem und korrigiertem Preisniveaustieg weniger beanspruchen. Damit wird bei der Beurteilung der Haushaltspolitik eine Art relative Preisstabilität als Meßkriterium vorgegeben.

Wie das Vollbeschäftigungs-Budgetkonzept und das Konzept des Konjunkturneutralen Haushalts ist auch der Konjunkturgerechte Haushalt gedacht als Faustregel für eine grobe Abschätzung der von den öffentlichen Haushalten ausgehenden konjunkturellen Wirkungen. Aus seinem partialanalytischen Charakter und den zugrundeliegenden vereinfachenden Annahmen ergeben sich daher gewisse Einschränkungen für die Aussagefähigkeit dieses Konzepts:

- Die Wahl eines festen Basisjahrs impliziert eine Art von "Strukturkonstanzhypothese", die um so weniger zuzutreffen braucht, je weiter das jeweils analysierte Haushaltsjahr vom Basisjahr entfernt ist und je stärker sich in zwischen die Rahmenbedingungen geändert haben.
- Die aus einem einfachen gesamtwirtschaftlichen Modell abgeleiteten Multiplikatoren sind mittelfristige Durchschnittsmultiplikatoren. Es ist jedoch zu vermuten, daß die tatsächlichen Multiplikatoren konjunkturabhängig, also etwa im Aufschwung größer und im Abschwung kleiner sind.

¹ Der Konjunkturneutrale Haushalt des Sachverständigenrats ist von solchen Fehldeutungen ebenfalls nicht verschont geblieben; auch diesem Meßkonzept wurde z. B. unterstellt, es wolle die Haushaltspolitik auf eine bestimmte Staatsquote - die des Basisjahres - festlegen.

² Im letzten Jahresgutachten 1974/75 wird dieser konjunkturneutrale Preisniveaustieg umschrieben als derjenige, "der nur unter Inkaufnahme unzumutbarer Beschäftigungsrisiken zu vermeiden gewesen wäre". Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vollbeschäftigung für morgen. 1974. Ziff. 213.

- Da das Konzept auf Ausgaben- und Einnahmenströmen basiert, können für die praktische Konjunkturpolitik wichtige Einflußfaktoren wie z. B. Ankündigungseffekte oder Änderungen in der Auftragserteilung erst dann erfaßt werden, wenn sie zu entsprechenden Kassenausgaben oder -einnahmen geführt haben. Weiter werden die kontraktiven Effekte temporärer steuerpolitischer Maßnahmen wie z. B. Abschreibungserschwernisse oder Investitionssteuern um so stärker unterschätzt, je "abschreckender" sie wirken, da dann ja kaum zusätzliche Einnahmen erzielt werden, weil die diskriminierten Aktivitäten unterbleiben.
- Schließlich rechnet ein partialanalytisches, auf die Haushaltspolitik beschränktes Meßkonzept dieser auch Wirkungen zu, die von anderen Instanzen, insbesondere der Zentralbank, verursacht werden. Das gilt auch für den im Untersuchungszeitraum vorherrschenden expansiven Trend der konjunkturellen Effekte, der zu einem Teil lediglich den inflationären Trend der Geldmengenvermehrung widerspiegelt.

Trotz alledem stellen der Konjunkturgerechte Haushalt ebenso wie auch die beiden anderen Konzepte eine erhebliche Verbesserung gegenüber den auch heute immer noch in der Bundesrepublik weit verbreiteten Beurteilungsmethoden der Haushaltspolitik hinsichtlich ihrer konjunkturellen Wirkungen dar. Meist bedient man sich dazu immer noch des traditionellen Saldenkonzepts oder bewertet die Ausgaben in Relation zum Sozialprodukt. Gerade dies letztere Verfahren ist aber a priori prozyklisch, da aus ihm ja folgt, daß die öffentlichen Ausgaben dann weniger zunehmen können, wenn auch die privaten zurückgehen, und daß sie stärker erhöht werden dürfen, wenn auch die privaten Produzenten und Konsumenten ihre Ansprüche an das Produktionspotential steigern. Dieses Verfahren macht also den gleichen gravierenden Fehler wie das einfache Saldenkonzept: Es beurteilt die öffentlichen Haushalte in Relation zur konjunkturell schwankenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, anstatt sie am ausgeglichener wachsenden Produktionspotential als dem Indikator des gesamtwirtschaftlichen Angebots zu orientieren.

Die öffentlichen Haushalte im Jahre 1975 trotz hoher Defizite nur bedingt konjunkturgerecht

Im folgenden wird die Größenordnung der konjunkturellen Wirkungen aller öffentlichen Haushalte einschließlich derjenigen der Sozialversicherungen mit Hilfe der genannten drei neueren Konzepte (Vollbeschäftigungs-Budgetkonzept, Konjunkturneutraler Haushalt, Konjunkturgerechter Haushalt) ermittelt und darauf aufbauend eine stabilisierungspolitische Beurteilung der Haushaltspolitik vorgenommen. Dabei werden alle drei Meßkonzepte verwendet, um anhand ihrer unterschiedlichen Ergebnisse eine realistische Bandbreite für die Wirkungen aufzuzeigen. Nach einem kurzen Überblick über die Ergebnisse für die Periode 1960-1974 wird dann näher auf die beiden jüngsten und schärfsten Rezessionsperioden in der Bundesrepublik, die Jahre 1966/67 und 1974/75, eingegangen.

Wie Tabelle 1 und Schaubild 1 zeigen, haben die öffentlichen Haushalte in der Vergangenheit kurzfristig meist prozyklisch und mittelfristig tendenziell expansiv gewirkt. Die prozyklische Entwicklung zeigt sich am deutlichsten an den Vollbeschäftigungs-Ausgabenüberschüssen, während der expansive Trend insbesondere an den konjunkturellen Effekten abgelesen werden kann.

Gemessen daran verleiten die tatsächlichen Ausgabenüberschüsse, wie sie dem einfachen Saldenkonzept entsprechen, zu stabilisierungspolitischen Fehleinschätzungen: Danach hätten die öffentlichen Haushalte beispielsweise 1967 entgegen den anderen Meßergebnissen konjunkturgerecht expansiv sowie 1969 konjunkturgerecht kontraktiv gewirkt; in anderen Jahren stimmt zwar die Wirkungsrichtung mit den anderen Konzepten überein, die expansiven oder kontraktiven Effekte werden jedoch zum Teil überschätzt oder unterschätzt.

Eine nähere Untersuchung der beiden jüngsten Rezessionsperioden 1966/67 und 1974/75 zeigt folgendes Bild (vgl. die Übersicht 1):

- 1967 kam noch nicht einmal derjenige Ausgabenüberschuß zustande, der konjunkturneutral gewesen wäre. Berücksichtigt man nämlich wie beim Konzept des Konjunkturgerechten Haushalts die unterschiedlichen Multiplikatoreffekte der einzelnen Ausgaben- und Einnahmekategorien, so hat der konsolidierte öffentliche Gesamthaushalt 1967 kontraktive Effekte in der Größenordnung von rd. 3,4 Mrd. DM (das sind 0,6 vH des Produktionspotentials) erzeugt, obwohl ein Ausgabenüberschuß vom 6,35 Mrd. DM bestand¹. Bezieht man die von den öffentlichen Haushalten 1967 bewirkten Nachfrageeffekte auf die bereinigte rechnerische Nachfrangelücke, erhält man eine Meßziffer für Konjunkturadäquanz von -11, während erst eine Meßziffer von +100 vollständige Konjunkturgerechtigkeit bedeutet hätte². Trotz der damals initiierten Eventualhaushalte war also die Haushaltspolitik, wie das negative Vorzeichen zeigt, noch nicht einmal konjunkturneutral, geschweige denn expansiv.
- Auch an den Zahlen des Vollbeschäftigungs-Budgetkonzepts wird deutlich, in welchem Maße der einfache Haushaltssaldo zu falschen Vorstellungen über die Expansivität öffentlicher Haushalte verleitet: Stellt man die tatsächlichen Ausgaben aller öffentlichen Haushalte des Jahres 1967 von rd. 190 Mrd. DM nicht den tatsächlichen Einnahmen von rd. 184 Mrd. DM gegenüber, sondern den bei unverändertem Steuerrecht mittelfristig bei Vollbeschäftigung erzielbaren in Höhe von rd. 200 Mrd. DM, so hätte sich statt des tatsächlichen Ausgabenüberschusses von 6,35 Mrd. DM ein Ein-

¹ Vgl. zu diesen Zahlenangaben Zeile (19) und (5) von Tabelle 1 (für 1967), desgl. auch Tabelle 2 (für 1975). Die Berechnungen für das Meßkonzept des Konjunkturgerechten Haushalts gehen von 1964 als Basisjahr aus.

² Vgl. für die genaue Berechnung dieser Meßziffer und ihrer auslastungsgradabhängigen Interpretation Biehl u. a., a. a. O., S. 132.

Übersicht 1 - Kennzahlen für die Rezessionsperioden 1966/67 und 1974/75

	Einheit	1966	1967	1974 ^a	1975 ^b
Ausgabenzuwachs	vH ^c	+ 7,2	+ 5,8	+ 15,2	+ 14,6
Einnahmenezuwachs	vH ^c	+ 8,0	+ 2,6	+ 8,4	+ 4,1
Konjunkturbedingte Mindereinnahmen	Mrd. DM	(-) 2,8	(-) 16,9	(-) 20,0	(-) 44,0
	vH ^d	(-) 1,5	(-) 8,4	(-) 4,6	(-) 9,2
Tatsächlicher Ausgabenüberschuß	Mrd. DM	+ 0,53	+ 6,53	+ 9,15	+ 54,5
	vH ^e	+ 0,1	+ 1,3	+ 0,9	+ 5,2
Vollbeschäftigungs- Ausgabenüberschuß	vH ^f	- 0,4	- 2,0	- 1,1	+ 0,9
Konjunkturelle Impulse	vH ^g	+ 1,0	+ 0,1	+ 1,3	+ 3,9
Konjunkturelle Effekte (KE)	vH ^h	+ 1,7	- 0,6	+ 3,8	+ 6,0
Meßziffer für Konjunkturadäquanz	vH ⁱ	+71	- 11	+ 69	+ 53
Auslastungsgrad	vH ^k	95,4	91,6	93,7	90,9

^aVorläufige Werte. - ^bTeilweise geschätzt. - ^cVeränderungsraten gegenüber dem Vorjahr. - ^dIn vH der Vollbeschäftigungseinnahmen. - ^eIn vH des BSP. - ^fIn vH des Vollbeschäftigungs-BSP; berechnet nach dem amerikanischen Konzept des "Full Employment Budget". - ^gIn vH des Produktionspotentials; berechnet in Anlehnung an den Sachverständigenrat. - ^hIn vH des Produktionspotentials; eigene Berechnungen. - ⁱIn vH der "rechnerischen Nachfragerücke" nach der Formel

$$M_k = \frac{KE}{0,972 PP - (BSP-KE)} \cdot 100;$$

wobei KE = konjunkturelle Effekte, PP = Produktionspotential, BSP = tatsächliches Sozialprodukt. - ^kIn vH des Produktionspotentials.

Quelle: Vgl. Tabellen 1 und 2.

nahmenüberschuß von 10,5 Mrd. DM ergeben, da die konjunkturbedingten Einnahmehausfälle 16,9 Mrd. DM betragen¹.

- Während die Meßziffern für Konjunkturadäquanz für die Jahre 1966 und 1974 annähernd übereinstimmen (+71 und +69), sind erhebliche Abweichungen zwischen 1967 und 1975 zu erwarten: Unter Berücksichtigung von Schätzwerten für einige volkswirtschaftliche Aggregatgrößen und der Annahme, daß die Ausgabenzuwachsrates 14,6 vH beträgt², ist für 1975 die Meßziffer zwar gegenüber 1966 und 1974 niedriger, weist aber mit +53 vH immer noch konjunkturelle Effekte aus, die halb so groß sind wie die bereinigte rechnerische Nachfragerücke. Diesem Wert entspricht ein Ausgabenüberschuß von rd. 55 Mrd. DM, konjunkturelle Impulse von rd. 44 Mrd. DM und konjunkturelle Effekte von über 68 Mrd. DM. Das sind +6 vH des Produktionspotentials; der gleiche Wert ist bereits einmal - hier aber prozyklisch - 1971 erreicht worden. Die konjunkturbedingten Mindereinnahmen betragen 1974 bereits rd. 20 Mrd. DM; sie erhöhen sich unter den gemachten Schätzannahmen 1975 auf rd. 44 Mrd. DM³. Nach dem Konzept des Vollbeschäftigungsbudgets

-
- ¹ Die bei Vollbeschäftigung erzielbaren Einnahmen sind mit Hilfe der im Anhang beschriebenen Schätzfunktion ermittelt worden. Da diese Funktion sich u. a. auf die BSP-Veränderungsraten der beiden jeweils vorhergehenden Jahre stützt, ist für diese Berechnungen angenommen worden, daß auch in den Vorjahren - also mittelfristig - Vollbeschäftigung herrschte. Dadurch werden die Vollbeschäftigungseinnahmen für das laufende Jahr etwas überschätzt.
 - ² Hinsichtlich der Ausgabenentwicklung sind im wesentlichen die Ansätze der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 1975 übernommen worden; unter Berücksichtigung der Kindergeldregelung ergibt sich dann die Zuwachsrates von 14,6 vH. Das Wachstum des Produktionspotentials ist dabei mit +3 vH real angesetzt, während für das reale Bruttosozialprodukt von einer Abnahme von -1 vH ausgegangen wird; die angenommene Preissteigerungsrates beträgt 6 vH. Gegenüber den Annahmen der Gemeinschaftsdiagnose muß zwar mit zusätzlichen Ausgaben insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung gerechnet werden, andererseits gibt es jedoch zahlreiche Indizien dafür, daß die verhängten Ausgabensperren und Einstellungsstopps andere Ausgabenkategorien unter das damals geschätzte Volumen herunterdrücken. Mit dem Ansatz von 14,6 sind jedoch keineswegs alle Ausgabensenkungsrisiken erfaßt. Außerdem liegt, an anderen Schätzungen zu urteilen, die zugrundegelegte Veränderungsrates von -1 vH für das reale BSP an der oberen Grenze. Die hier vorgenommene Messung geht also von vergleichsweise optimistischen Annahmen für 1975 aus. Vgl. dazu S. 10 ff.
 - ³ Trotz der guten Anpassung der verwendeten Einnahmen-Schätzfunktion für die Jahre bis 1974 müssen stärkere Vorbehalte für die Einnahmenschätzungen bei Vollbeschäftigung für 1975 gemacht werden, da sich die Auswirkungen der Steuerreform noch nicht voll übersehen lassen. Es kann jedoch vermutet werden, daß durch die Reform die Aufkommenselastizität mittelfristig erhöht wird. Vgl. dazu auch den Anhang.

wären also nur 10,5 Mrd. DM der insgesamt 54,5 Mrd. DM Ausgabenüberschüsse expansiv¹.

Auch wenn die Ergebnisse der Berechnungen nach dem Vollbeschäftigungs-Budgetkonzept einerseits und dem Konzept des Konjunkturneutralen und Konjunkturgerechten Haushalts andererseits nicht voll vergleichbar sind und daher eher als Ober- und Untergrenze einer Bandbreite von Wirkungen aufgefaßt werden müssen, machen sie doch eines deutlich: Ein großer Teil - beim Vollbeschäftigungs-Budgetkonzept sogar rd. vier Fünftel - der gegenwärtig absehbaren Haushaltsdefizite sind Folge der Rezession und damit nicht expansiv; am Konjunkturgerechten Haushalt gemessen erreichen die expansiven Effekte bei optimistischen Annahmen für die Wirtschaftsentwicklung 1975 nur eine Größenordnung von etwa der Hälfte der bereinigten rechnerischen Nachfragerücke und sind damit nur bedingt konjunkturgerecht.

Die Gefahr einer nicht ausreichend konjunkturgerechten Haushaltspolitik auch für 1975 keineswegs gebannt

Die den Berechnungen zugrundeliegenden Annahmen in bezug auf die Entwicklung des realen Bruttosozialprodukts als des Indikators für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sind, wie erwähnt, bewußt optimistisch gewählt worden, um der Gefahr vorzubeugen, die expansiven Effekte der Haushaltspolitik zu unterschätzen. Eine realistische Einschätzung der gegenwärtigen Konjunkturlage muß jedoch von zwei bei früheren Prognosen nicht in vollem Umfang absehbaren neueren Entwicklungen ausgehen:

- Die reale gesamtwirtschaftliche Nachfrage wird wahrscheinlich statt um -1 vH mindestens um -2 vH zurückgehen, weil die erwartete Nachfragebelegung bisher ausgeblieben ist;
- bei Ländern und Gemeinden werden sich, nach jüngsten Informationen zu schließen, die überall betriebenen Ausgabenkürzungen erheblich stärker als erwartet prozyklisch auswirken, so daß die hier unterstellte Ausgabenzuwachsrate von 14,6 vH als überhöht betrachtet werden muß.

Bleibt man trotz alledem bei der Annahme, der Auslastungsgrad werde nicht wesentlich unter 91 vH sinken²; dann lassen sich die Wirkungen der absehbaren prozyklischen Ausgabenkürzungen abweichend von den Tabellenergebnissen etwa wie folgt quantifizieren:

¹ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen schätzt den konjunkturbedingten Teil des von ihm auf 60 Mrd. DM bezifferten Haushaltsdefizits ohne Sozialversicherungen auf rd. 30 Mrd. DM. Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland. Bundesministerium der Finanzen, "Dokumentation", Bonn, Nr. 15 vom 7. August 1975. S. 1.

² Sinkt der Auslastungsgrad stärker, dann bedeutet dies wegen der niedrigeren Steuereinnahmen sowohl bei unveränderten als auch wie bei den im folgenden angenommenen sinkenden Ausgaben jeweils höhere Defizite, die aber immer noch konjunkturneutral und nicht expansiv wirken.

- Wenn - und damit muß gerechnet werden - die Gemeinden sich ähnlich prozyklisch wie 1967 verhalten, weil ihre Einnahmen rezessionsbedingt zurückgehen, werden auch bei vorsichtiger Schätzung die Ausgaben um rd. 7 Mrd. DM im Vergleich zur Ausgangsrechnung zurückgehen. Dies würde das Defizit um den gleichen Betrag, die Ausgabenwachstumsrate auf rd. 13 vH, die expansiven konjunkturellen Impulse auf rd. 37 Mrd. DM, die expansiven Multiplikatoreffekte auf rd. 57 Mrd. DM und die Meßziffer für Konjunkturadäquanz auf +48 senken¹.
- Auch bei den Ländern deutet vieles darauf hin, daß ein prozyklischer Ausgabenausfall zu erwarten ist. Unter der gleichen Annahme wie bei den Gemeinden ist mit zusätzlichen Ausgabenkürzungen von rd. 6 Mrd. DM zu rechnen. Beide Ausgabenkürzungen zusammengenommen lassen das tatsächliche Defizit auf rd. 42 Mrd. DM, die Ausgabenwachstumsrate auf rd. 11 vH, die Impulse auf 31 Mrd. DM, die Effekte auf 48 Mrd. DM sowie die Meßziffer für Konjunkturadäquanz auf +38 zurückgehen.

Werden die Steuerschätzungen, wie allgemein erwartet wird, im August weiter drastisch nach unten revidiert, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu den prozyklischen Ausgabenkürzungen von rd. 13 Mrd. DM kommen. Es wird dann unwahrscheinlich, daß der geschätzte Auslastungsgrad von 91 vH gehalten werden kann. Von daher gesehen ist ein neues Konjunkturprogramm grundsätzlich positiv zu werten. Soweit es lediglich die prozyklischen Ausgabenkürzungen wieder kompensiert, bestehen keine finanzierungspolitischen Bedenken und auch kaum Konflikte mit dem Ziel der Preisstabilität. Dieses Programm muß dann jedoch von Bund und Ländern in enger Kooperation mit der Bundesbank zügig durchgeführt werden, damit nicht die Gefahr besteht, daß sich wegen der unvermeidlichen zeitlichen Verzögerungen seine Wirkungen zu spät entfalten.

Es muß jedoch mit allem Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß diese Form des stabilisierungspolitischen Einsatzes der Haushaltspolitik zwar eine kurzfristig vertretbare Notlösung, aus mehreren Gründen aber mittelfristig und potentialorientiert gesehen nur eine zweitbeste Lösung darstellt:

(1) Die Haushaltspolitik wird zum stabilisierungspolitischen Lückenbüßer degradiert und teilweise gezwungen, von ihren mittelfristigen allokativen und redistributiven Zielen abzuweichen. Ganz besonders deutlich wird dies, wenn sie unter dem Motto der "Doppelstrategie" dafür aufkommen soll, daß eine ebenfalls nicht mittelfristig am Produktionspotential orientierte Zentralbankpolitik durch eine drastische Verknappung der Geldversorgung wie Mitte 1973 die private Beanspruchung des Potentials vermindert hat: Durch die rückläufigen Steuereinnahmen werden insbesondere die Gemeinden, aber auch die Länder zu parallelen Ausgabenkürzungen verleitet, die den Auslastungsgrad zusätzlich senken und von denen erfahrungsgemäß die Investitionsausgaben am stärksten betroffen werden. Mit hohen Kosten initiierte und durch-

¹ Dabei ist zu berücksichtigen, daß dem verwendeten Multiplikatormodell eine Wirkungsperiode bis zu zwölf Quartalen zugrundeliegt, d. h. Ausgaben- oder Einnahmenänderungen wirken sich nur teilweise 1975 aus und beeinflussen darüber hinaus - wenn auch mit abnehmender Intensität - noch die Folgejahre.

geführte zusätzliche Konjunkturprogramme kompensieren dann bestenfalls diese Kürzungen.

(2) Diese gezielten Konjunkturprogramme laufen zudem Gefahr, bei kurzfristig als gegeben zu betrachtendem Produktionspotential strukturverzerrend zu wirken und preissteigernde Kapazitätsengpässe zu verursachen, weil sie sich meist auf wenige Bereiche (z. B. Bauwirtschaft und gewisse Branchen der Investitionsgüterindustrie) konzentrieren. In der gegenwärtigen Situation der Bauwirtschaft, die wegen der inflationsbedingten "Betongold"-Welle der letzten Jahre über hohe unausgelastete Kapazitäten verfügt, sind diese Bedenken allerdings nicht so schwerwiegend. Es muß jedoch auch darauf geachtet werden, daß Konjunkturprogramme nicht die Nachfrage wieder auf Bereiche umlenken, von denen sie sich im Verlauf des Strukturwandels bereits abgewendet hat.

(3) Während die Ausgabenkürzungen sich in Form von Haushaltssperren, Einstellungsstopps u. ä. relativ früh auswirken, werden Konjunkturprogramme erfahrungsgemäß erst dann initiiert, wenn ein starker Konjunkturreinbruch unübersehbar geworden ist. Sonderprogramme stehen von daher immer in der Gefahr, wegen der zahlreichen zeitlichen Verzögerungen - vom Diagnose-Lag angefangen bis zum Wirkungs-Lag - zu spät zu kommen und in den nächsten Aufschwung hineinzugeraten. Auch hier scheinen diesmal die Bedingungen etwas günstiger zu sein, wenn das geplante Programm schnell beschlossen und zügig abgewickelt wird, da auch bei wichtigen Handelspartnern der Bundesrepublik z. Zt. noch keine deutlichen Zeichen für eine Nachfragebelebung zu sehen sind.

(4) Die Wirkungen, die man sich von den Konsumanreizen der Steuerreform und der Kindergeldregelung versprochen hat, sind bisher ausgeblieben. Auch die befristete Investitionszulage hat anscheinend die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Damit die deutsche Wirtschaft aus der gegenwärtigen schweren Rezession wieder auf einen mittelfristigen Wachstumspfad gelangen kann, müssen sich Investoren finden, die nicht erst dann investieren, wenn über die steigende private Konsumnachfrage die Gewinne und damit die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten tatsächlich gestiegen sind, sondern die bereit sind, sich in der Erwartung künftiger Erträge bereits heute zu verschulden. Mittelfristig ein günstiges "Klima" für Unternehmererwartungen zu schaffen, gehört daher auch zu den Erfolgsbedingungen einer kurzfristigen Stabilisierungsstrategie, vor allem aber einer mittelfristigen Wachstumsstrategie. Die Frage, inwieweit nicht analog zur dauerhaften steuerlichen Begünstigung der unteren Einkommensempfänger auch eine flankierende dauerhafte steuerliche Entlastung der Unternehmen insbesondere von ertragsunabhängigen Steuern treten müßte, sollte daher nicht nur aus kurzfristiger stabilisierungspolitischer, sondern auch aus mittelfristiger allokatons- und distributionspolitischer Sicht beantwortet werden.

Steigende strukturelle Haushaltsdefizite bis 1980?

Gerade bei mittelfristiger und potentialorientierter Betrachtung kann eine Analyse der Haushaltspolitik nicht nur auf die Probleme des Jahres 1975 beschränkt werden. Was läßt sich aber über 1975 hinaus zur mittelfristigen Entwicklung der Haushaltspolitik sagen? Wie stark werden die öffentlichen Einnahmen wieder wachsen? Lassen sich die künftigen Defizite heute schon abschätzen?

Es bereitet keine Schwierigkeit, sich fast beliebig große oder kleine Defizite für die Zukunft auszurechnen, je nachdem, wie hoch man die Ausgabenzuwachsraten im Verhältnis zu den Einnahmenezuwachsraten ansetzt. Kaum jemand wird jedoch auf den Gedanken kommen, beispielsweise die relativ hohe und bereits durch konjunkturelle Einflüsse überhöhte Ausgabenzuwachsrates von 15,2 vH 1974 und die aus den gleichen Gründen entsprechend niedrigere Einnahmenrate von 8,4 vH einfach zu extrapolieren und daraus ein riesiges Defizit etwa für 1980 zu ermitteln. Nach der gleichen Methode könnte man nämlich auch enorme Einnahmenüberschüsse prognostizieren, wenn man etwa von dem Jahr 1969 ausgehen würde: Damals lag die Ausgabenrate bei nur 11,4 vH, die Einnahmenrate aber bei 17,5 vH.

Diese Zusammenhänge werden aber schon schwerer durchschaubar, wenn man über mehrere Jahre hinweg durchschnittliche Veränderungsdaten ermittelt und mit ihnen Voraussagen macht. Auch solche Rechnungen müssen daher volkswirtschaftliche Zusammenhänge insbesondere zwischen Produktionspotential und Nachfrage berücksichtigen, wenn Fehlschlüsse vermieden werden sollen. Andererseits gibt es angesichts der verwirrenden Diskussion über Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen gegenwärtig wenig Anhaltspunkte für eine plausible und gut begründbare Prognose der Ausgabenentwicklung etwa bis 1980. Im folgenden werden daher lediglich Modellrechnungen für drei alternative Gruppen von Annahmen durchgeführt, die zwar realitätsnäher als die erwähnten möglichen einfachen Extrapolationen sind, aber dennoch nicht beanspruchen, den Charakter von Prognosen über die wahrscheinliche Zukunftsentwicklung zu haben. Damit diese Modellrechnungen darüber Aufschluß geben können, wie groß die Gefahr ständig steigender Defizite ist und wie groß diese hypothetischerweise werden können, wenn der Wirtschaftsaufschwung sich extrem verspäten sollte, wird für diese Modellrechnungen unterstellt, daß es erst wieder 1978 zur Vollauslastung des Produktionspotentials komme. Zusammen mit den übrigen Annahmen führt dies dazu, daß das Defizit 1976 noch dasjenige von 1975 übersteigt. Wie zu zeigen sein wird, kommt es selbst bei dieser Annahme 1980 nur bei der extremen Variante III zu einem absolut größeren Defizit als 1975.

Der Grundgedanke der Modellrechnungen ist, daß - ausgehend von einer rezessionsbedingt niedrigen Auslastung des Produktionspotentials und bei weiterem Wachstum dieses Potentials - die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zunächst erheblich stärker zunehmen kann als das Potential, bevor eine vollbeschäftigungsadäquate Auslastung erreicht wird. Da die öffentlichen Einnahmen aber von der (höheren) Zunahme der Nachfrage und nicht von der (niedrigeren) Potentialwachstumsrate abhängen, müssen auch die Einnahmen im Aufschwung überpro-

portional zum Potential zunehmen. Sofern die Ausgaben eine bestimmte Relation zum Produktionspotential einhalten, muß dies also bei einigermaßen realistischen Ausgabenzuwachsraten zu verringerten absoluten Defiziten und insbesondere zu niedrigeren relativen Defiziten (gemessen etwa in vH des Vollbeschäftigungs-BSP) führen¹.

Die Modellrechnungen gehen davon aus, daß das reale Produktionspotential im Durchschnitt der nächsten Jahre um 3 vH wächst, daß der Auslastungsgrad aber nur sehr langsam über 93,6 (1976), 96,3 (1977) auf 97,2 vH (1978; vollbeschäftigungsadäquate Auslastung) steigt und dann auf diesem Niveau bis 1980 bleibt². Um Preisniveauänderungen für die Rechnung auszuschalten, wird für alle Jahre eine konstante tatsächliche Preissteigerungsrate von 6 vH und eine konjunkturneutrale von 5 vH angesetzt. Mit Hilfe dieser Annahmen und der entwickelten Einnahmenschätzfunktion³ wird dann das tatsächliche Einnahmenaufkommen für jedes einzelne Jahr ermittelt; da die Auslastungsgrade für alle drei Varianten gleich sind, ergeben sich dabei keine Unterschiede zwischen den Varianten für das jährliche Einnahmenaufkommen. Die drei Varianten unterscheiden sich in ihren Annahmen über die relative Stärke der privaten und öffentlichen Nachfrage:

- Bei Variante I wird im Zusammenhang mit den zu erwartenden Konsequenzen des weltwirtschaftlichen Strukturwandels insbesondere für die Industrieexporte eine abgeschwächte Exportnachfrage unterstellt. Die Komponenten der privaten Nachfrage entwickeln sich insgesamt gerade so, daß bei einer Ausgabenzuwachsrates des Staates von nominell 11 vH (real 5 vH) Vollbeschäftigungsgleichgewicht erreicht wird.
- Variante II geht demgegenüber von einer stärkeren privaten inländischen und ausländischen Nachfrage aus, so daß eine vollbeschäftigungsadäquate Auslastung 1978 mit einer niedrigeren realen Zuwachsrates der öffentlichen Ausgaben erreicht wird (11 bzw. 5 vH 1976, danach 9 bzw. 3 vH).
- Variante III ist durch eine stark geschwächte private Nachfrage gekennzeichnet, so daß Gleichgewicht nur mit hohen und steigenden Zuwachsrates der öffentlichen Ausgaben erreicht wird (11 bzw. 5 vH 1976, danach jeweils um 1 Prozentpunkt steigende Raten bis 1980).

Da die bei gegebener Einnahmenentwicklung mit diesen Ausgabensteigerungen verbundenen Effekte gerade notwendig sind, um Vollbeschäftigungsgleichgewicht 1978 herbeizuführen und bis 1980 aufrechtzuerhalten, haben alle Varianten ab 1978 eine Konjunkturadäquanz-Meßziffer von +100.

Schließlich enthalten die drei Varianten auch implizite Annahmen über die Zentralbankpolitik: Es muß in allen drei Fällen die Geldversorgung einerseits so zunehmen, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bis 1980 wie vorgesehen

¹ Dieser Grundgedanke geht auf eine Anregung von Herbert Giersch zurück.

² Es wird also auch nicht der für die Einnahmenschätzungen günstigere Fall unterstellt, daß es zu einem boomartig hohen, über 97,2 vH hinausgehenden Auslastungsgrad komme.

³ Vgl. Anhang.

steigen und eine vollbeschäftigungsadäquate Auslastung herbeiführen kann; gleichzeitig muß die Geldversorgung aber auch so knapp gehalten werden, daß die Preise nicht stärker steigen.

Die Ergebnisse der Modellrechnungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (vgl. Tabelle 2 und Schaubild 1) :

- Erwartungsgemäß ist das Defizit 1980 bei Variante II mit der geringsten Ausgabenzuwachsrates am niedrigsten; der Ausgabenüberschuß von 54,5 Mrd. DM 1975 steigt zwar wegen des rezessiven Ausgangsjahres 1975 und wegen der unterstellten langsamen Zunahme des Auslastungsgrades (wie auch bei den übrigen Varianten) zunächst noch auf 66 Mrd. DM 1976 an, fällt dann aber relativ stark ab und verwandelt sich 1980 in einen Einnahmenüberschuß von 34 Mrd. DM. Dies entspricht 2,0 vH des Vollbeschäftigungs-BSP 1980 und damit einem relativen Einnahmenüberschuß, wie er nur 1960 und 1961 übertroffen wurde; selbst das als Basisjahr für den Konjunkturgerechten Haushalt verwendete Jahr 1964 weist nur einen Einnahmenüberschuß von 1,1 vH des BSP auf. Da in den Jahren 1979 und 1980 insgesamt rd. 52 Mrd. DM Einnahmenüberschüsse anfallen, wäre sogar eine Netto-Schuldentilgung möglich. Vom relativen konjunkturellen Effekt des Jahres 1980 (+3,1 vH des Produktionspotentials) her beurteilt liegt diese Variante deutlich unterhalb des expansiven Vergangenheitstrends.
- Den größten Ausgabenüberschuß mit 101,5 Mrd. DM für 1980 weist erwartungsgemäß Variante III mit den höchsten und im Zeitablauf steigenden Ausgabenzuwachsrates auf. Bei ihr ist auch der relative Ausgabenüberschuß (+5,9 vH des BSP) am größten; außerdem liegen die expansiven konjunkturellen Effekte mit +15,7 vH des Produktionspotentials weit oberhalb des bisherigen Trends. Da aber selbst bei dieser Variante das Defizit zeitweilig, nämlich 1978, auf 50 Mrd. DM zurückgeht, ist es insbesondere auf die auch nach Erreichen der Vollbeschäftigungsauslastung noch steigenden Ausgabenraten zurückzuführen, daß das Defizit 1980 so hoch ausfällt. Würde man z. B. die Ausgabenzuwachsrates für 1979 auf 12,1 und für 1980 auf 10,1 vH zurücknehmen, könnte auch dieses Defizit von 50 Mrd. DM konstant gehalten werden. Angesichts des inzwischen weiter gewachsenen Produktionspotentials bedeutete dies zwar nur noch +2,9 vH des BSP von 1980 gegenüber +4,5 vH 1977; die damit verbundenen konjunkturellen Effekte lägen aber immer noch deutlich über dem Trend der expansiven Effekte.
- Variante I liegt mit ihren Werten zwischen den beiden anderen Varianten. Bei ihr ist 1980 auch noch ein Defizit erforderlich, um eine vollbeschäftigungsadäquate Auslastung zu erreichen und zu erhalten; es liegt etwa auf dem Trend der expansiven Effekte der Vergangenheit (+8,5 vH des Produktionspotentials). Obwohl bei dieser Variante das Defizit 1977 fast wieder so hoch ist wie 1975, fällt es dann anschließend bis auf +24,5 Mrd. DM (= +1,4 vH des BSP).

Für die Modellrechnungen ist, wie erwähnt, davon ausgegangen worden, daß die jeweiligen Ausgabenüberschüsse und die ihnen zuzurechnenden expansiven Effekte erforderlich waren, um für 1978 Vollbeschäftigungsauslastung zu erreichen und für die beiden Folgejahre aufrechtzuerhalten. Dies impliziert aber insbesondere

für die Variante III eine Art von Stagnationsthese, da damit unterstellt wird, daß nur mit Hilfe der ausgewiesenen hohen expansiven Effekte die Vollbeschäftigungsauslastung erreicht werden kann. Ebenso wie die Ausgabenzuwachsrate dieser Variante an den Werten der Vergangenheit gemessen außerordentlich hoch liegen, kann auch diese Unterstellung in bezug auf die Höhe der expansiven Effekte als sehr extrem betrachtet werden. Insgesamt gesehen erweist sich also Variante III und damit auch das hohe Defizit als wenig realistisch. Ihre Funktion im Rahmen der Modellrechnungen besteht aber gerade darin, zu verdeutlichen, welche extremen Annahmen gemacht werden müssen, damit ein Defizit im konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalt von über 100 Mrd. DM im Jahre 1980 überhaupt auftreten kann.

Bei Variante II ist demgegenüber 1980 ein Einnahmenüberschuß von 2,0 vH des Vollbeschäftigungs-BSP erforderlich, um ebenfalls völlige Konjunkturgerechtigkeit zu erzielen. Das bedeutet dann aber, daß hier die private Nachfrage aus dem In- und Ausland 1980 so stark ist, daß es keiner expansiven, sondern im Gegenteil kontraktiver Effekte bedarf, um Gleichgewicht zu gewährleisten. Variante I ist von daher gesehen wieder relativ expansiv; aber auch hier gilt die Annahme, daß diese Effekte stabilisierungspolitisch erforderlich sind. Diese beiden letzten Varianten liegen daher auch von den Größenordnungen der konjunkturellen Effekte und der Ausgaben-/Einnahmenüberschüsse her gesehen eher innerhalb einer realistischen Bandbreite.

Innerhalb der durch die Varianten I und II beschriebenen Bandbreite bestehen beachtliche Spielräume für die Haushaltspolitik:

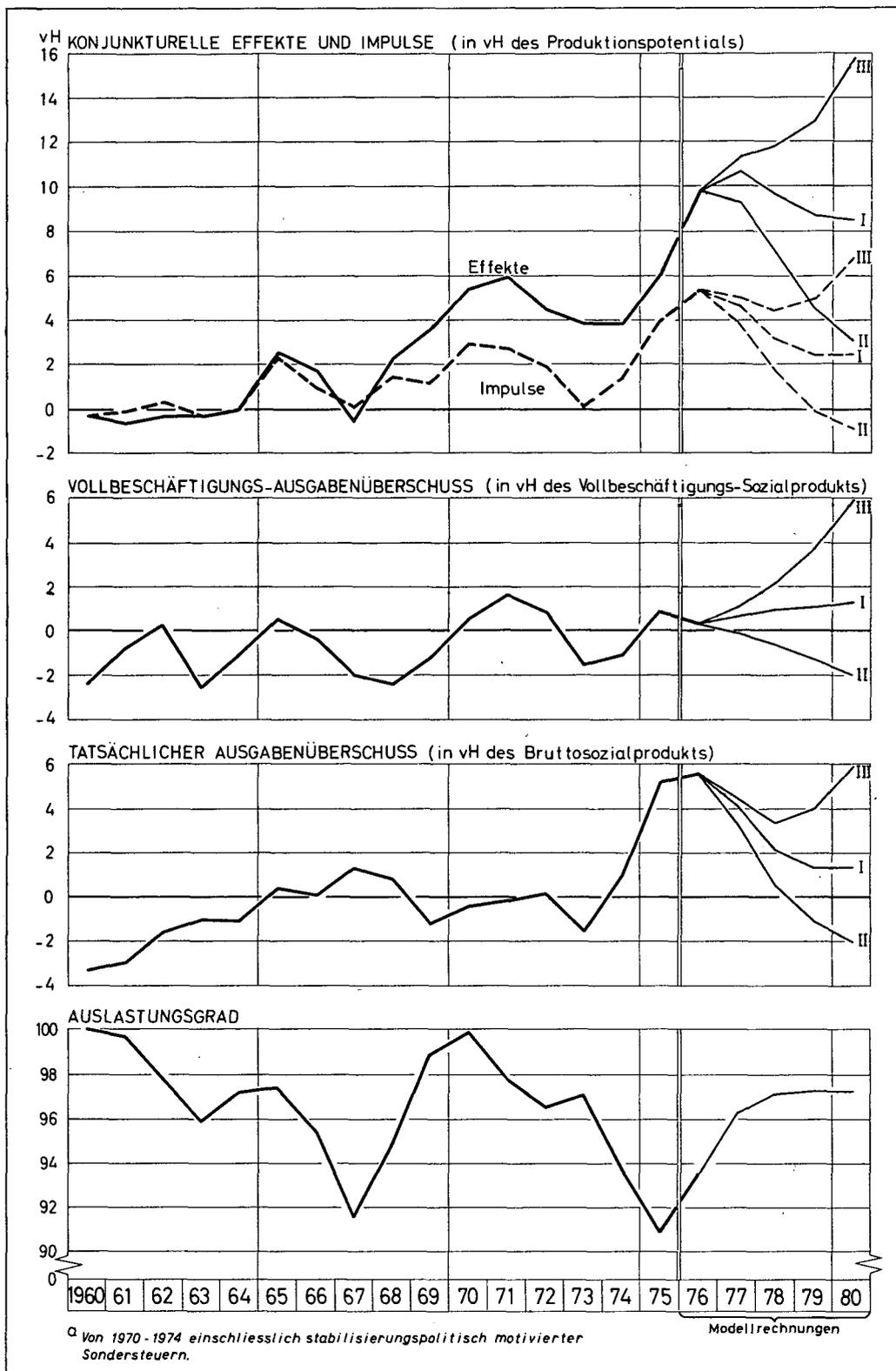
- Über reale Ausgabensteigerungsraten von durchschnittlich 7 vH im Zeitraum 1969-1975, die zwischen 5,9 vH und 8,7 vH schwankten und die den Anteil der Ausgaben am Potential von rd. 37,5 vH auf rd. 43 vH erhöht haben, ist 1975 ein dérartiger absoluter "Sockelbetrag" erreicht worden, daß in Zukunft selbst bei niedrigeren realen Zuwachsraten, die eher wieder denjenigen in der Zeit vor 1969 entsprechen, die Gestaltungsmöglichkeiten der Haushaltspolitik auch bei unverändertem Steuerrecht keineswegs als ungenügend bezeichnet werden können.
- Einen großen Anteil an der Gesamtwachstumsrate der öffentlichen Ausgaben hatten seit Ende der sechziger Jahre insbesondere die Personalausgaben. Wenn bei künftigen Tarifverhandlungen auch im öffentlichen Bereich der Tatsache Rechnung getragen wird, daß es die Tarifpartner sind, die bei gegebener Zentralbank- und Haushaltspolitik über die Höhe der Gesamtbeschäftigung bestimmen, und wenn daher wie in der privaten Wirtschaft die künftigen Arbeitskostenerhöhungen stärker in Einklang mit dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs gehalten werden, vergrößert dies bei der starken Personalkostenintensität der öffentlichen Haushalte die Chancen der Haushaltspolitik ganz erheblich. Dabei sei nur am Rande darauf hingewiesen, daß im tertiären Sektor, dem der Staat nun einmal zugehört, Personalausgaben keineswegs nur "konsumtiver" Natur sind. Darüber hinaus haben die öffentlichen Hände im Bereich des Ausbildungswesens und für viele spezialisierte Arbeitsmärkte eine weitgehende Monopolstellung, so daß sie kurz- und mittelfristig auch das Beschäftigungsziel bei ihren haushaltspolitischen Entscheidungen berücksichtigen müssen.

- Um Aussagen über die Entwicklung der öffentlichen Haushalte und der strukturellen Defizite unter vergleichsweise ungünstigen Bedingungen machen zu können, ist angenommen worden, daß sich der Konjunkturaufschwung entgegen früheren Ablaufmustern sehr langsam vollzieht, dabei aber einigermaßen gleichmäßig verläuft. Mit dieser fiktiven Entwicklung ist dann auch noch eine tatsächliche vereinbar, bei der etwa der Auslastungsgrad für 1976 gegenüber 1975 weniger, dafür in den Folgejahren aber stärker als angenommen ansteigt. Die Gesamtbeurteilung würde sich dadurch nicht wesentlich ändern, da sich dann zwar - bei unveränderten Ausgabenzuwachsraten - das Defizit für 1976 gegenüber den Modellrechnungen erhöhen würde, dafür aber wegen des anschließenden stärkeren Aufschwungs die Defizite für die Folgejahre entsprechend niedriger ausfielen.
- Alles in allem kann der Spielraum der Haushaltspolitik als so groß angesehen werden, daß auch Steuersenkungen als weitere Varianten in Betracht gezogen werden können.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß strukturelle Defizite in der "magischen" Größenordnung von über 100 Mrd. DM nur unter extrem ungünstigen Bedingungen eintreten können und daß die politischen Instanzen auch ohne Steuererhöhungen Spielraum für die mittelfristige Gestaltung der Haushaltspolitik haben, ja sogar Steuersenkungen in Betracht ziehen können. Welche Entscheidungen auch immer getroffen werden, sie setzen eine gründliche Bestandsaufnahme der öffentlichen Aufgaben, ihrer Verteilung auf die einzelnen Bereiche sowie auf die verschiedenen Haushaltsebenen voraus. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat dazu mit seinen beiden Gutachten aus den Jahren 1972 und 1975, die sich mit der Entwicklung und der Finanzierung eines höheren Staatsanteils beschäftigen, zahlreiche Anregungen gegeben¹. Den politisch zuständigen Instanzen auf allen Ebenen unseres föderativen Systems sollten jedoch keine schnellen und drastischen Entscheidungen abverlangt werden, da die Gefahr besteht, daß solche Entscheidungen zu sehr unter dem Eindruck der gegenwärtigen Rezession stehen, so daß sie einerseits konjunkturell prozyklisch wirken und andererseits nach Änderung der Konjunkturlage wieder revidiert werden müssen.

¹ Vgl. Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt. In: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949-1973. Tübingen 1974. S. 535 ff. - Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O.

Schaubild 1 - Konjunkturelle Wirkungen des konsolidierten Staatshaushalts^a
1960-1980



Quelle: Vgl. Tabellen 1 und 2.

Tabelle 1 - Konjunkturelle Wirkungen des konsolidierten Staatshaushalts 1960-1974

	Einheit	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974 ^a
(1) Ausgaben	Mrd. DM	98,75	112,29	128,56	138,47	150,55	167,94	179,98	190,39	203,17	226,31	255,98	293,31	327,94	371,20	427,62
(2) Ausgabenzuwachsrate	vH		13,7	14,5	7,7	8,7	11,6	7,2	5,8	6,7	11,4	13,1	14,6	11,8	13,2	15,2
(3) Einnahmen ^b	Mrd. DM	108,67	122,43	134,44	142,78	155,31	166,14	179,45	184,04	198,59	233,31	259,29	294,84	326,75	386,20	418,47
(4) Einnahmenezuwachsrate ^b	vH		12,7	9,8	6,2	8,8	7,0	8,0	2,6	7,9	17,5	11,1	13,7	10,8	18,2	8,4
(5) Tatsächlicher Ausgabenüberschuß ^b	Mrd. DM	-9,92	-10,14	-5,88	-4,31	-4,76	+1,80	+0,53	+6,35	+4,58	-7,00	-3,31	-1,53	+1,19	-15,00	+9,15
(6) Tatsächlicher Ausgabenüberschuß ^b	vH von (7)	-3,3	-3,0	-1,60	-1,1	-1,1	+0,4	+0,1	+1,3	+0,8	-1,2	-0,5	-0,2	+0,1	-1,6	+0,9
(7) Bruttosozialprodukt (Ifd. Preise)	Mrd. DM	302,30	332,60	360,10	384,00	420,90	460,40	490,70	495,50	540,00	605,20	685,60	761,90	834,60	930,30	995,50
(8) Produktionspotential bei konjunkturneutralen Preisanstieg ^c	Mrd. DM	295,2	324,7	362,6	398,1	433,0	463,2	508,4	542,7	562,9	602,8	663,7	747,3	844,2	941,1	1 042,9
(9) Auslastungsgrad des Produktionspotentials	vH	100,0	99,7	97,8	95,9	97,2	97,4	95,4	91,6	94,9	98,9	99,8	97,8	96,6	97,1	93,7
(10) Vollbeschäftigungs-Bruttosozialprodukt ^d	Mrd. DM	293,4	324,4	357,8	389,2	420,9	459,5	499,9	525,7	552,8	594,7	667,8	757,3	839,8	931,4	1 032,9
(11) Tatsächliche Preissteigerungsrate	vH	2,4	4,3	4,1	3,1	2,7	3,6	3,6	1,1	1,6	3,5	7,1	7,9	5,9	5,9	6,5
(12) Konjunkturneutrale Preissteigerungsrate ^c	vH	1,5	2,5	2,0	1,5	2,7	2,5	1,5	0,5	2,0	3,5	3,5	3,5	4,0	4,5	5,0
(13) Vollbeschäftigungseinnahmen ^b	Mrd. DM	105,8	115,0	127,6	148,8	155,2	165,5	182,2	200,9	216,5	234,2	252,6	281,6	321,0	385,9	438,5
(14) Konjunkturbedingte Mehr-/Mindereinnahmen ^b (3) ./ (13)	Mrd. DM	+2,9	+7,5	+6,8	-6,0	+0,1	+0,6	-2,8	-16,9	-17,9	-0,9	+6,7	+13,2	+5,8	+0,3	-20,0
(15) Vollbeschäftigungs-Ausgabenüberschuß ^b (1) ./ (13)	Mrd. DM	-7,1	-2,7	+1,0	-10,3	-4,7	+2,4	-2,2	-10,51	-13,3	-7,9	+3,4	+11,7	+6,9	-14,7	-10,9
(16) Vollbeschäftigungs-Ausgabenüberschuß ^b	vH von (10)	-2,4	-0,8	+0,3	-2,6	-1,1	+0,5	-0,4	-2,0	-2,4	-1,3	+0,5	+1,5	+0,8	-1,6	-1,1
(17) Konjunkturelle Impulse ^b auf der Basis 1964	Mrd. DM	-1,0	-0,3	+0,9	-1,0	0	+10,6	+4,8	+0,5	+8,1	+6,7	+18,9	+19,8	+15,6	+1,1	+13,9
(18) Konjunkturelle Impulse ^b auf der Basis 1964	vH von (8)	-0,3	-0,1	+0,3	-0,3	0	+2,3	+1,0	+0,1	+1,4	+1,1	+2,9	+2,7	+1,9	+0,1	+1,3
(19) Konjunkturelle Effekte ^b auf der Basis 1964	Mrd. DM	-1,1	-2,1	-1,1	-1,1	0	+11,7	+8,6	-3,4	+12,2	+21,7	+35,5	+44,5	+37,6	+36,0	+40,0
(20) Konjunkturelle Effekte ^b auf der Basis 1964	vH von (8)	-0,3	-0,7	-0,3	-0,3	0	+2,5	+1,7	-0,6	+2,2	+3,6	+5,4	+6,0	+4,5	+3,8	+3,8
(21) Maßziffer für Konjunkturadäquanz	vH	+6	+11	+12	-55	-	+735	+71	-11	+62	+873	-722	+494	+159	+176	+69

^aVorläufige Ergebnisse. - ^b1970-1974 einschließlich stabilisierungspolitisch motivierter Sondersteuern. - ^cVgl. zum konjunkturneutralen Preisanstieg S. 5. - ^d97,2 vH des Produktionspotentials in laufenden Preisen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie N: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Konten und Standardtabellen, Stuttgart, Mainz, lfd. Jgg. - Eigene Berechnungen.

Tabelle 2 - Konjunkturelle Wirkungen des konsolidierten Staatshaushalts 1975-1980 für alternative Ausgabenzuwachsraten - Modellrechnungen

	Einheit			Variante I				Variante II				Variante III			
		1975 ^a	1976	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980
(1) Ausgaben	Mrd. DM	490,0	544,0	604,0	670,5	744,5	826,5	593,0	646,5	704,5	768,0	609,5	689,0	785,5	903,5
(2) Ausgabenzuwachsraten	vH	14,6	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	9,0	9,0	9,0	9,0	12,0	13,0	14,0	15,0
(3) Einnahmen	Mrd. DM	435,5	478,0	550,0	639,0	722,5	802,0	550,0	639,0	722,5	802,0	550,0	639,0	722,5	802,0
(4) Einnahmenezuwachsraten	vH	4,1	9,8	15,1	16,2	13,1	11,0	15,1	16,2	13,1	11,0	15,1	16,2	13,1	11,0
(5) Tatsächlicher Ausgabenüberschuß	Mrd. DM	+54,5	+66,0	+54,0	+31,5	+22,0	+24,5	+43,0	+7,5	-18,0	-34,0	+59,5	+50,0	+63,0	+101,5
(6) Tatsächlicher Ausgabenüberschuß	vH von (7)	+5,2	+5,6	+4,1	+2,2	+1,4	+1,4	+3,3	+0,5	-1,1	-2,0	+4,5	+3,4	4,0	+5,9
(7) Bruttosozialprodukt (lfd. Preise)	Mrd. DM	1 044,5	1 174,0	1 319,0	1 454,0	1 586,5	1 731,5	1 319,0	1 454,0	1 586,5	1 731,5	1 319,0	1 454,0	1 586,5	1 731,5
(8) Produktionspotential bei konjunkturneutralen Preisanstieg ^b	Mrd. DM	1 138,0	1 242,5	1 369,5	1 496,0	1 632,3	1 782,5	1 369,5	1 496,0	1 632,3	1 782,5	1 369,5	1 496,0	1 632,3	1 782,5
(9) Auslastungsgrad des Produktionspotentials	vH	90,9	93,6	96,3	97,2	97,2	97,2	96,3	97,2	97,2	97,2	96,3	97,2	97,2	97,2
(10) Vollbeschäftigungs-Bruttosozialprodukt ^c	Mrd. DM	1 117,0	1 219,5	1 331,5	1 454,0	1 586,5	1 731,5	1 331,5	1 454,0	1 586,5	1 731,5	1 331,5	1 454,0	1 586,5	1 731,5
(11) Tatsächliche Preissteigerungsrate	vH	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
(12) Konjunkturneutrale Preissteigerungsrate ^b	vH	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
(13) Vollbeschäftigungseinnahmen	Mrd. DM	479,5	540,5	594,5	656,5	725,5	802,0	594,5	656,5	725,5	802,0	594,5	656,5	725,5	802,0
(14) Konjunkturbedingte Mehr-/Mindereinnahmen (3) ./ (13)	Mrd. DM	-44,0	-62,5	-44,5	-17,5	-3,0	0	-44,5	-17,5	-3,0	0	-44,5	-17,5	-3,0	0
(15) Vollbeschäftigungs-Ausgabenüberschuß (1) ./ (13)	Mrd. DM	+10,5	+3,5	+9,5	+14,0	+19,0	+24,5	-1,5	-10,0	-21,0	-34,0	+15,0	+32,5	+60,0	+101,5
(16) Vollbeschäftigungs-Ausgabenüberschuß	vH von (10)	+0,9	+0,3	+0,7	+1,0	+1,2	+1,4	-0,1	-0,7	-1,3	-2,0	+1,1	+2,2	+3,8	+5,9
(17) Konjunkturelle Impulse auf der Basis 1964	Mrd. DM	+44,3	+67,2	+64,5	+47,2	+39,9	+43,8	+53,5	+24,4	-0,1	-14,7	+70,0	+65,7	+80,9	+120,8
(18) Konjunkturelle Impulse auf der Basis 1964	vH von (8)	+3,9	+5,4	+4,7	+3,2	+2,4	+2,5	+3,9	+1,6	0	-0,8	+5,1	+4,4	+5,0	+6,8
(19) Konjunkturelle Effekte auf der Basis 1964	Mrd. DM	+68,3	+122,1	+146,7	+145,5	+141,6	+152,0	+128,4	+105,6	+74,8	+54,4	+155,7	+176,3	+210,6	+280,7
(20) Konjunkturelle Effekte auf der Basis 1964	vH von (8)	+6,0	+9,8	+10,7	+9,7	+8,7	+8,5	+9,4	+7,1	+4,6	+3,1	+11,4	+11,8	+12,9	+15,7
(21) Maßziffer für Konjunkturadäquanz	vH	+53	+78	+92	+100	+100	+100	+91	+100	+100	+100	+93	+100	+100	+100

^aGeschätzt. - ^bVgl. zum konjunkturneutralen Preisanstieg S. 5. - ^c97,2 vH des Produktionspotentials in lfd. Preisen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Anhang

SCHÄTZFUNKTION FÜR DIE ENTWICKLUNG DER EINNAHMEN DES
KONSOLIDierten ÖFFENTLICHEN GESAMTHAUSHALTS

von Dieter B i e h l und Karl-Heinz J ü t t e m e i e r

Für die Prognose der öffentlichen Gesamteinnahmen bis 1980 ist versucht worden, eine statistisch gesicherte Schätzfunktion zu ermitteln, die einerseits mit einer möglichst kleinen Zahl von Erklärungsvariablen auskommt, zum anderen die ex post-Werte gut erklärt. Zu diesem Zweck sind mit Hilfe ausgewählter erklärender Variablen (nominelles und reales BSP, Geldmenge, Produktionspotential, Auslastungsgrad sowie einer Lohn/Gewinnrelation) unterschiedliche Hypothesen getestet worden. Um bestimmte statistische Schwierigkeiten auszuschalten, die bei einer Zeitreihenanalyse häufig auftreten (z. B. ungenügende Signifikanz der Parameter wegen Autokorrelation der Residuen) und um auch nichtlineare Funktionstypen testen zu können, haben wir die Schätzung auf der Basis von Zuwachsraten-Faktoren vorgenommen. Da die Ist-Einnahmen¹ in den Jahren, in denen das Steuerrecht in erheblichem Umfange geändert wurde, nicht durch eine stetige Funktion erklärt werden können, sind sie um die Auswirkungen dieser Maßnahmen bereinigt worden². Die Korrekturen betreffen insbesondere die Jahre 1965 und 1969, aber auch 1970 und 1973; auch die stabilisierungspolitisch motivierten Sondersteuern blieben für die Schätzung der Funktion unberücksichtigt.

Aus der Vielzahl der Tests ergab sich folgende Funktion, die die Vergangenheitsentwicklung vergleichsweise am besten beschreibt:

$$\Delta T = -1,7627 + 1,3573 \Delta A + 0,8755 \Delta Y_{-1} + 0,5080 \Delta Y_{-2}$$

	Testwerte	Tafelwerte
R ²	0,8273	
F-Test	20,760	3,405
T-Test	6,671	2,160
	5,671	
	2,676	
Durbin-Watson-Statistik	1,4708	0,90 - 1,71

¹ Die Zahlen für die Ist-Einnahmen entsprechen den Werten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Jahre 1965-1974. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie N: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Konten und Standardtabellen, lfd. Jgg.

² Die Korrekturposten wurden entnommen aus Bundesministerium der Finanzen, Finanzberichte, Bonn, lfd. Jgg., sowie J. Körner, Die Aufkommenselastizität des deutschen Steuersystems 1950-1973. München 1974. S. 85.

Dabei bedeuten ΔT die Veränderungsrate der Einnahmen des konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) im Vergleich zum Vorjahr, ΔA den Auslastungsgrad (berechnet als Quotient aus tatsächlichem BSP und dem Produktionspotential) und ΔY_{-1} sowie ΔY_{-2} die Sozialproduktszuwachsrate des Vorjahres und des Vorvorjahres.

Nach dieser Funktion wird damit die Veränderung der bereinigten Ist-Einnahmen des laufenden Jahres bestimmt durch die Veränderung des Auslastungsgrads des laufenden Jahres und der Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in den beiden Vorjahren. Sie trägt damit der Überlegung Rechnung, daß die in einem Jahr eingehenden Steuern zeitlich unterschiedlich stark verzögert sein können. Auch für andere plausible Kombinationen erklärender Variablen ergaben sich z. T. gute Anpassungen. Um die Schätzgüte der einzelnen Variablenkombinationen bei unterschiedlicher Zahl an Exogenen vergleichen zu können, ist ein korrigiertes Bestimmtheitsmaß berechnet worden¹.

Übersicht 2 sowie Schaubild 2 zeigen die Entwicklung der tatsächlichen sowie der mit Hilfe der Schätzfunktion errechneten Einnahmenezuwachsraten. Dabei sind die Einnahmen, die auf Steuerrechtsänderungen zurückgehen und die für die Funktionsschätzung eliminiert worden waren, mit Ausnahme der stabilisierungspolitisch motivierten Sondersteuern wieder hinzugerechnet und den Ist-Einnahmen ohne Sondersteuern gegenübergestellt worden.

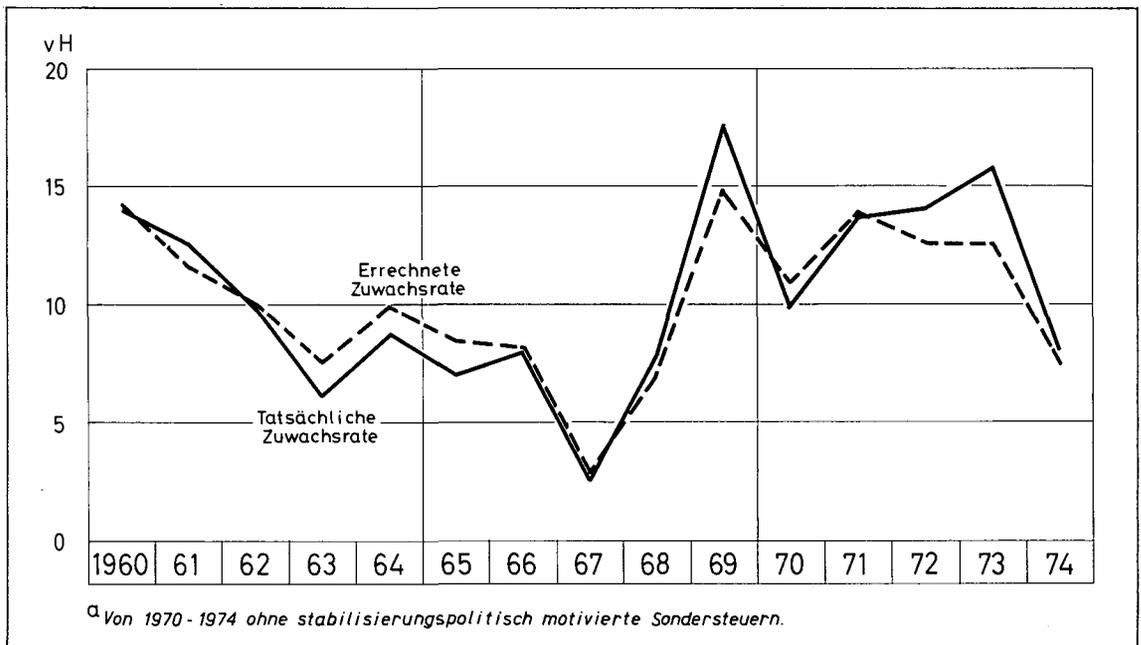
Zur Fortschreibung der Einnahmen bis 1980 ist von der Basis 1974 ausgegangen worden; dabei wurde die für 1975 errechnete Zuwachsrate um die Ausfälle aus der Steuerreform bereinigt. Die mit Hilfe der Schätzfunktion für die Periode 1975-1980 berechnete Einnahmenentwicklung (vgl. Zeile (4)) ist für die unterstellte Sozialproduktentwicklung in Tabelle 2 ausgewiesen.

Wie Schaubild 2 zeigt, stimmen die mit Hilfe der Schätzfunktion ermittelten Werte insgesamt gut mit den tatsächlichen Zuwachsraten überein. Bis 1967 liegen die Schätzwerte allerdings eher leicht über den tatsächlichen, während sie für den anschließenden Zeitraum eher darunter liegen. Das deutet darauf hin, daß sich die Progressivität des Einnahmensystems und damit die Aufkommenselastizität im zweiten Zeitraum gegenüber der ersten Periode etwas erhöht hat. Das wird insbesondere in den Jahren 1969 und 1973 deutlich. Die Ursache dafür ist in erster Linie darin zu suchen, daß in diesen beiden Jahren in erheblichem Umfange Steuereinnahmen zeitlich beschleunigt eingefordert und beigetrieben wurden. Für 1969 hängt dies mit der damals bevorstehenden Finanzreform zusammen, welche die Gemeinden veranlaßte, noch so viel als möglich der ausstehenden, aber bereits fälligen Gewerbesteuer den eigenen Kassen zuzuführen. Obwohl versucht wurde, diesen Effekt zu berücksichtigen (vgl. unten), bleibt eine vergleichsweise starke Abweichung bestehen.

Für 1973 scheint auf breiter Front versucht worden zu sein, fällige Steuern zeitlich schneller einzuziehen, ohne daß sich dafür so eindeutige Zurechnungen vornehmen lassen wie 1969. Die in beiden Fällen (und möglicherweise auch 1972)

¹ Vgl. dazu im einzelnen J. C. R. Rowley, *Econometric Estimation*. New York 1973. S. 10 f.

Schaubild 2 - Tatsächliche und mit Hilfe der Schätzfunktion berechnete Einnahmewachsraten des konsolidierten Staatshaushalts^a 1960-1974



Quelle: Vgl. Tabelle 1. - Eigene Berechnungen.

Übersicht 2 - Tatsächliche und errechnete Zuwachsraten der Haushaltseinnahmen 1960-1974 (vH)

Jahr	Tatsächliche Zuwachsrate	Errechnete Zuwachsrate
1960	14,0	14,1
1961	12,7	11,6
1962	9,8	9,9
1963	6,2	7,5
1964	8,8	9,9
1965	7,0	8,4
1966	8,0	8,1
1967	2,6	2,8
1968	7,9	6,9
1969	17,5	14,8
1970 ^a	10,0	11,0
1971 ^a	13,6	13,9
1972 ^a	14,0	12,6
1973 ^a	15,6	12,4
1974 ^{a, b}	8,2	7,5

^a Ohne stabilisierungspolitisch motivierte Sondersteuern. Diese Zuwachsraten entsprechen daher nicht denen der Tabelle 1, Zeile (4). - ^b Vorläufiges Ergebnis.

Quelle: Vgl. Tabelle 1. - Eigene Berechnungen.

erzielten Mehreinnahmen müssen jedoch genauso betrachtet werden wie Mehreinnahmen, die über eine Veränderung des Steuerrechts anfallen: als Ergebnisse einer (hier "verdeckten" oder "indirekten") Erhöhung der Progressivität des Steuersystems; auch die 1973 dadurch erzielten Mehreinnahmen hätten also unberücksichtigt bleiben und dementsprechend bei der Ermittlung der Einnahmenschätzfunktion ebenfalls eliminiert werden müssen. Das ist jedoch im Gegensatz zu den auf explizite Steuerrechtsänderungen zurückführbaren Mehreinnahmen kaum möglich, da die Größenordnung dieser verdeckten Steuererhöhungen ex ante normalerweise nicht bekannt ist. Lediglich die vorgezogenen Gewerbesteuererinnahmen des Jahres 1969 konnten aufgrund vorliegender Schätzungen berücksichtigt werden; sie belaufen sich auf rd. 2,5 Mrd. DM. Außerdem wurde ein weiterer Betrag vor Ermittlung der Schätzfunktion von den Ist-Einnahmen abgezogen, der mit dem Übergang von der Allphasen-Bruttoumsatzsteuer auf die Mehrwertsteuer zusammenhängt. Die sich auch nach Korrektur um diesen Posten für 1969 ergebende errechnete Zuwachsrate liegt aber immer noch erheblich unter der tatsächlichen; außerdem fällt die tatsächliche Zuwachsrate für 1970 unter die errechnete. Beides legt die Vermutung nahe, daß der Einnahmenbeschleunigungseffekt 1969 mit 2,5 Mrd. DM nicht vollständig erfaßt wird, so daß die tatsächliche Zuwachsrate für 1970 entsprechend niedriger ausfällt.

Treffen diese Überlegungen auch für 1972 und insbesondere für 1973 zu, wofür einiges spricht, so könnten 1975 die tatsächlichen Einnahmenezuwachsraten ebenfalls wieder unter den geschätzten liegen, nachdem sie für 1974 stärker übereinzustimmen scheinen. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß erstens die für 1974 vorliegenden tatsächlichen Werte noch teilweise geschätzt sind und daß zweitens - und das ist der wichtigere Punkt - die Steuerreform von 1975 wahrscheinlich mittelfristig die Progressivität und damit die Aufkommenselastizität des Steuersystems erhöht. Um gerade diesem letzteren Umstand für die Prognose der Einnahmenezuwachsraten bis 1980 etwas Rechnung tragen zu können, sind die tatsächlichen Werte für 1972 und 1973 nicht korrigiert worden; die daraus resultierende leichte Überschätzung wirkt damit zumindest in der richtigen Richtung.